

SENGKETA KEWENANGAN KELEMBAGAAN NEGARA DAN PENATAANNYA DALAM KERANGKA SISTEM HUKUM NASIONAL

Lukman Hakim
Abstract

Considering the development in the state structure, especially in the context of state institutions causing potential disputes in authority among the institutions, it is a must to organize a whole and integrated national legal system. A framework of a national legal system exists if there is an interrelation between state goals, functions and apparatus in terms of legislation bases. Therefore, it is necessary to organize potential problems in disputes concerning with state institutional authorities, especially for institutions with no mechanism for settlement disputes in authorities. Such an organization is intended to settle basic problems in the field of law.

Keyword: *national legal system, dispute state institution authority*

A. Pendahuluan

Dalam hubungan kewenangan antar lembaga negara terdapat banyak potensi sengketa yang dapat terjadi dan memerlukan perhatian. Potensi sengketa disebabkan oleh ketidakjelasan peraturan perundang-undangan yang mengatur fungsi, tugas, wewenang suatu lembaga yang mengakibatkan munculnya beragam penafsiran karena ketidakjelasan peraturan perundang-undangan yang mengatur kelembagaan negara.

Kejelasan secara komprehensif diperlukan berkaitan dengan masalah-masalah mendasar. Misalnya, apa yang dimaksud dengan sengketa kewenangan antar lembaga negara, lembaga negara apa saja yang dapat mengajukan permohonan ke MK, dan terutama juga bagaimana mekanisme pengajuan permohonan tersebut ke Mahkamah Konstitusi.

Situasi ini menjadi semakin kompleks dengan banyaknya lembaga atau badan independen yang merupakan *independent self regulatory body*, hal ini merupakan wujud produk demokratisasi baru dalam tatanan negara Republik Indonesia. Artinya terdapat lembaga negara yang sumber kewenangannya berdasarkan UUD dan selain UUD. Di luar ketentuan UUD, terdapat lembaga-lembaga yang disebut komisi - komisi negara atau lembaga negara pembantu (*state auxiliary agencies*) yang dibentuk berdasarkan undang-undang ataupun peraturan lainnya. Beberapa lembaga komisi yang telah terbentuk, antara lain, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Nasional untuk Anak, Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan, Komisi Ombudsman Nasional (KON),

Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Kepolisian, dan Komisi Kejaksaan, dan sebagainya.

Pembentukan komisi-komisi negara tersebut belum didasarkan pada konsepsi yang utuh untuk sebuah sistem ketatanegaraan yang ideal, sehingga masih terjadi tumpang tindih kewenangan dengan lembaga-lembaga lain. Kewenangan yang diberikan kepada komisi sangat beragam, meskipun secara umum wewenang-wewenang tersebut merupakan penegasan atau perpanjangan tangan dari konsepsi trias politika yang membagi kekuasaan negara atas kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Dalam konteks ini apakah sumber normatif kewenangan lembaga-lembaga negara sekaligus juga menentukan status hukum dalam hierarki susunan antara lembaga negara. Sehingga perlu pengkajian secara komprehensif mengenai keberadaan, efektivitas, dan peran lembaga-lembaga negara, khususnya lembaga negara yang dibentuk melalui peraturan perundang-undangan selain UUD.

Dengan munculnya beranekaragam lembaga-lembaga negara baru pasca perubahan UUD 1945 diperlukan peraturan perundang-undangan yang memperjelas kedudukan dan hubungan antar lembaga negara serta mengatur proses pembentukan dan standar pengisian jabatan bagi lembaga negara baru. Hal ini untuk menjamin legitimasi, akuntabilitas, dan kepastian hukum lembaga-lembaga negara. Termasuk juga diperlukan adanya pengaturan mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan secara yuridis bagi lembaga-lembaga yang belum ditentukan bagaimana mekanisme penyelesaiannya apabila terjadi sengketa kewenangan.

Sebagai suatu kebulatan maka di dalamnya setiap masalah selalu ada pemecahannya oleh

sistem sendiri. Sistem merupakan suatu kebulatan atau kesatuan yang terdiri dari bagian bagian, dimana antara bagian yang satu dengan bagian yang lain saling berkaitan satu sama lain, tidak boleh terjadi konflik, tidak boleh terjadi tumpang tindih (*overlapping*).

Peradilan di Indonesia sebagai suatu sub sistem dari sistem hukum Indonesia, artinya peradilan di Indonesia harus dilihat, diterima dan diterapkan sebagai satu kesatuan yang terdiri dari bagian bagian yang tidak boleh bertentangan satu sama lain. Agar sistem dapat terpelihara secara utuh, dibutuhkan penerapan asas hukum yang menjamin keutuhan sistem. Misalnya, adanya asas "*res judicata proveri tate habitur*" yang konsekuensinya adalah bahwa setiap putusan pengadilan harus dianggap sah sepanjang tidak dibatalkan oleh pengadilan yang lebih tinggi dan bukan sebaliknya.

B. Penataan Potensi Masalah Sengketa Kewenangan Konstitusional Kelembagaan Negara

Hal yang berkaitan dengan *legal standing* bahwa lembaga negara yang dapat terlibat atau terkait dalam sengketa kewenangan konstitusional tidak terbatas hanya pada lembaga-lembaga negara dalam pengertian yang lazim selama ini dipahami. Namun masalahnya adalah bagaimanakah apabila kewenangan lembaga negara dimaksud tidak secara eksplisit ditentukan dalam UUD 1945, melainkan hanya disebut secara implisit, apakah hal tersebut dapat ditafsirkan pula sebagai kewenangan konstitusional.

Misalnya apakah Gubernur dan atau DPRD mempunyai *legal standing* atau tidak, dibutuhkan kriteria-kriteria yang baku dan jelas (Lihat Putusan MK Nomor 27/SKLN-VI/2008 tentang Sengketa Kewenangan Lembaga Negara KPU Maluku Utara). Juga dalam konteks sengketa kewenangan antar lembaga negara apakah lembaga Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu kesatuan atau terpisah. Dasar logika hukum bagai-mana sehingga Mahkamah Agung dikecualikan sebagai pihak di MK dalam masalah sengketa kewenangan lembaga negara ini. Dalam konteks yang lebih luas demikian juga meskipun kesatuan masyarakat hukum adat tidak termasuk kategori lembaga negara, karena memang kesatuan masyarakat hukum adat berada di luar lingkup dan jangkauan organisasi negara. Namun bagaimana apabila kesatuan masyarakat adat dirugikan akibat dari kewenangan lembaga negara.

Meskipun kesahihan *legal standing* pemohon nantinya akan diuji terlebih dahulu dalam sidang pemeriksaan oleh majelis hakim konstitusi, namun

kajian secara mendalam mengenai hal ini sangat diperlukan untuk membantu memberikan kejelasan awal bagi semua pihak dalam konteks sengketa kewenangan antar lembaga negara ini.

Dalam proses beracara misalnya, meskipun penentuan siapa pejabat yang dapat mewakili hadir dalam persidangan tergantung pengaturan internal di lingkungan lembaga negara yang bersangkutan, namun yang harus disadari dan diatur secara jelas adalah perbedaan utama mengenai status pemerintah atau DPR misalnya, kalau dalam perkara pengujian undang-undang adalah sebagai 'pemberi keterangan', sedangkan dalam perkara sengketa antar lembaga negara berkedudukan sebagai 'pihak', yaitu mewakili pihak sengketa, baik sebagai pemohon atau sebagai termohon. Hal ini tentunya memberikan implikasi hukum yang berbeda.

Memang secara umum proses beracara di Mahkamah Konstitusi memiliki persamaan pada empat kewenangan dan satu kewajiban yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi. Persamaan itu terutama mengenai komposisi hakim yang menangani perkara, pengajuan permohonan, pendaftaran permohonan dan penjadwalan sidang, alat bukti, pemeriksaan pendahuluan, pemeriksaan persidangan, dan pengambilan putusan. Namun, untuk hal-hal khusus terdapat perbedaan antara kewenangan satu dan kewenangan lainnya. Sehingga berdasarkan Pasal 86 UU No. 24 tahun 2003, MK dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang diperlukan bagi kelahirannya pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

Dengan demikian penyelenggaraan fungsi Mahkamah Konstitusi dalam perkara sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD memerlukan penelitian secara mendalam. Hal ini diperlukan untuk pengaturan lebih lanjut proses dan mekanisme penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan UUD.

Berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pasal 10 ayat (1) huruf b UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi *juncto* UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final, antara lain memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Selanjutnya ketentuan Pasal 61 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, menyatakan:

- (1) Pemohon adalah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945 yang mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang dipersengketakan.

- (2) Pemohon wajib menguraikan dengan jelas dalam permohonannya tentang kepentingan langsung pemohon dan menguraikan kewenangan yang dipersengketakan serta menyebutkan dengan jelas lembaga negara yang menjadi termohon.

Ketentuan di atas dipertegas dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara, yaitu sebagaimana tabel berikut ini.

Tabel 1

Ketentuan Mengenai Sengketa Kewenangan Konstitusional Menurut Mahkamah Konstitusi

NO	POSISI	TAFSIR
1	<i>Subjectum Litis</i> Pemohon atau Termohon	Pasal 2 ayat (1) Lembaga Negara yang dapat menjadi Pemohon atau Termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara, adalah: a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). b. Dewan Perwakilan Daerah (DPD). c. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). d. Presiden. e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). f. Pemerintah Daerah (Pemda). Atau g. Lembaga Negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.
2	<i>Objectum Litis</i> Obyek sengketa	Pasal 2 ayat (2) Kewenangan yang dipersengketakan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah kewenangan yang diberikan atau ditentukan oleh UUD 1945

Sumber : Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 08/PMK/2006 tentang Pedoman Beracara Dalam Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara.

Frasa "kewenangan yang diberikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945" sebagaimana dimaksud oleh pasal 61 ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, mengandung makna "kewenangan atribusi", yaitu kewenangan yang diciptakan dan diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan bukan kewenangan yang diciptakan dan diberikan oleh peraturan perundang-

undangan di bawah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (pasal 7 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

Yang dimaksud kewenangan konstitusional menurut Mahkamah Konstitusi dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006, tanggal 12 Juli 2006, hlm. 90, dinyatakan: "kewenangan-kewenangan tersebut dapat saja dimuat dalam sebuah undang-undang"

Kemudian berdasarkan Pasal 61 UU MK, dalam sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 harus dipenuhi syarat-syarat kedudukan hukum sebagai berikut

Tabel 2

Kedudukan Hukum Bagi Para Pihak dalam Sengketa Kewenangan di Mahkamah Konstitusi

no.	Kedudukan Hukum	Syarat-Syarat
1	Para pihak yang bersengketa (<i>subjectum litis</i>)	Pemohon dan Termohon, kedua-duanya harus merupakan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945
2	Kewenangan yang dipersengketakan (<i>objectum litis</i>)	merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945
3	Pemohon (syarat khusus)	Pemohon harus mempunyai kepentingan langsung terhadap kewenangan yang diberikan oleh UUD 1945 yang dipersengketakan

Sumber: Pasal 61 UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

Contohnya Pasal 22 E ayat (5) UUD 1945 mengatur, "*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*", dan ayat (6)-nya menyatakan, "*Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang*". Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, kata "suatu" dipergunakan untuk menyatakan barang atau hal yang tidak tentu. Artinya bahwa Pasal 22 E ayat (5) belum menentukan nama dan macam komisi penyelenggara pemilu. Apabila kedua ayat dalam Pasal 22 E UUD 1945 tersebut dikaitkan, maka mengandung makna bahwa pengaturan nama dan kewenangan komisi penyelenggara Pemilu diatur dengan undang-undang. Jadi, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum dibentuk atas perintah Pasal 22

E UUD 1945, sehingga keberadaan KPU dan KPU provinsi harus dianggap sebagai lembaga negara yang dibentuk dengan undang-undang atas perintah UUD 1945 [vide Pasal 1 ayat (5) UU 22/2007].

Untuk memahami lembaga negara, tidak dapat ditafsirkan secara sempit sebagaimana pendapat Montesquieu dengan doktrin trias politiknya yang mengatakan bahwa lembaga negara adalah institusi kenegaraan yang menjalankan salah satu cabang kekuasaan negara, yang mencakup lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dalam teori, lembaga-lembaga yang ada dalam suatu negara dikenal dengan alat perlengkapan negara (*die staatsorgane*).

Selanjutnya, alat perlengkapan negara didefinisikan sebagai hal yang menentukan atau membantuk kehendak ataupun kemauan negara (*staatswill*) serta ditugaskan oleh hukum dasar untuk melaksanakannya. Dengan kata lain, alat perlengkapan negara dibentuk untuk melaksanakan fungsi negara dan biasanya kedudukan dan kewenangannya diatur dalam UUD.

Pasal 2 ayat (1) PMK Nomor 08 Tahun 2006 telah menentukan dan memberikan tafsir lebih luas mengenai lembaga negara. Adapun ketentuan Pasal 2 ayat (1) PMK Nomor 08 Tahun 2006 menyatakan, "Lembaga Negara yang dapat menjadi pemohon atau termohon dalam perkara sengketa kewenangan konstitusional lembaga negara adalah:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- b. . . . dst.
- g. Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945.

Dengan dirumuskannya "Lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945" sebagai subjek dalam sengketa kewenangan lembaga negara, ini menunjukkan bahwa subjek sengketa kewenangan lembaga negara dimaksud tidak terbatas hanya pada DPR, DPD, MPR, Presiden, BPK, dan Pemda.

Perluasan makna lembaga negara telah pula diteguhkan dalam Putusan Nomor 004/SKLN-IV/2006 bertanggal 12 Juli 2006 yang menyatakan, "Dalam menentukan isi dan batas kewenangan yang menjadi *objectum litis* suatu sengketa kewenangan lembaga negara, mahkamah tidak hanya semata-mata menafsirkan secara tekstual bunyi ketentuan UUD yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara tertentu, tetapi juga melihat kemungkinan adanya kewenangan-kewenangan implisit yang terdapat dalam suatu kewenangan pokok serta kewenangan yang diperlukan (*necessary and proper*) guna menjalankan kewenangan pokok tertentu tersebut. Kewenangan-kewenangan

tersebut dapat saja dimuat dalam sebuah undang-undang".

Kategori lembaga negara tidak hanya semata-mata didasarkan kepada kewenangan yang bersifat nasional, melainkan juga harus melihat apakah lembaga dimaksud melaksanakan fungsi penyelenggara Pemilu sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945.

Ukuran untuk menentukan apakah lembaga dimaksud termasuk lembaga negara atau bukan, tidak hanya berdasarkan kepada kedudukan struktural lembaga yang bersangkutan dalam UUD 1945 dan bukan pula nama resminya, melainkan harus juga melihat kepada fungsi dari lembaga negara itu dalam UUD 1945.

C. Penataan Potensi Masalah Sengketa Kewenangan Komisi-Komisi Negara.

Persoalan utama komisi-komisi negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia ini tidak dibentuk berdasarkan desain konstitusional yang dapat menjadi payung hukum keberadaannya, tapi berdasarkan isu isu parsial, insidental, dan sebagai jawaban khusus terhadap persoalan yang sedang dihadapi. Setidaknya hal ini mengakibatkan terjadinya dua hal:

- (1) *Pertama*, legitimasi yuridis bagi keberadaan komisi komisi itu sangat lemah, sehingga akan mudah terkendala dalam menjalankan kewenangannya.
- (2) *Kedua*, komisi komisi itu berjalan secara sendiri sendiri tanpa tersedia sistematisasi kerja sinergis yang bisa saling mendukung satu sama lain, sehingga hasil kerja suatu komisi seringkali tidak termanfaatkan dengan baik oleh komisi lainnya.

Sejauh ini, dengan kenyataan tersebut, efektivitas keberadaan komisi komisi itu dalam struktur ketatanegaraan masih belum tampak sesuai dengan tujuan mulia pembentukan lembaga yang ekstra-legislatif, ekstra-eksekutif, dan ekstra-yudikatif itu.

Beberapa komisi-komisi negara ini dibentuk bukan berdasarkan kebutuhan riil ketatanegaraan yang bisa diukur secara objektif. Selain itu, beberapa komisi-komisi negara yang telah dibentuk, patut diragukan apakah memang merupakan jawaban yang tepat dan sebagai respons yang harus dilakukan sesuai dengan tantangan yang dihadapi. Sebagai contoh adalah pembentukan Komisi Hukum Nasional (KHN) yang didirikan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2000 di era pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Komisi ini memiliki tugas:

1. memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum atau yang direncanakan oleh pemerintahan dan tentang masalah masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional; dan
2. membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah dalam mendesain suatu rencana umum untuk pembaruan di bidang hukum yang sesuai dengan cita cita negara hukum dan rasa keadilan, guna mempercepat penanggulangan krisis hukum, penegakan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia.

Jika mau objektif, dua tugas semacam ini sebenarnya tidak harus dijawab dengan membentuk sebuah lembaga permanen.

Perubahan UUD 1945 juga tidak mewedahi komisi-komisi negara ini ke dalam konstitusi. Padahal, mengatur dan menertibkan keberadaan komisi-komisi negara merupakan suatu keharusan untuk mendapatkan kejelasan status kelembagaannya dalam struktur ketatanegaraan Indonesia.

Belum jelas apa yang menjadi kriteria khusus, sehingga Komisi Yudisial (KY) di beberapa negara bukan termasuk lembaga yang kewenangannya diberikan oleh konstitusi, tetapi di Indonesia sebagai lembaga yang kewenangannya diatur dalam konstitusi. Sebaliknya, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) di negara lain dianggap sebagai lembaga penting dengan dimasukkan ke dalam lembaga yang kewenangannya bersumber dari konstitusi, tetapi di Indonesia tidak termasuk lembaga yang kewenangannya bersumber langsung dari konstitusi.

Khusus berkenaan dengan Komisi Yudisial (KY), ia dapat dikatakan sebagai komisi yang memiliki keunikan jika dibandingkan dengan komisi lain (A. Thohari Ahsin, 2004 : 211):

1. *Pertama*, berbeda dengan komisi komisi yang lain, kewenangan Komisi Yudisial diberikan langsung oleh UUD 1945, yaitu pasal 24 B.
2. *Kedua*, berbeda dengan Komisi-Komisi yang baru, Komisi Yudisial secara tegas merupakan bagian dan kekuasaan kehakiman, karena pengaturannya ada dalam Bab IX Kekuasaan kehakiman yang terdapat dalam UUD 1945 (A.Ahsin Thohari, 2004 : 211).

Apabila keberadaan Komisi Yudisial (KY) dianggap sangat penting karena peranannya dalam proses reformasi peradilan, maka Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) juga memiliki

peranan tidak kalah penting dalam rangka memajukan nilai nilai hak hak asasi manusia di Indonesia. Mengapa harus ada perbedaan perlakuan yang satu diatur dalam konstitusi, yang lain hanya diatur dengan undang-undang. Hal-hal tersebut di atas sangat berpotensi menimbulkan sengketa kewenangan komisi-komisi negara.

Sebagai ilustrasi misalnya fungsi mengadili pada peradilan di Indonesia dilaksanakan bukan hanya oleh pengadilan semata dengan perantara para hakim, melainkan juga oleh badan-badan peradilan lain yang "non peradilan".

Badan badan peradilan non pengadilan ini lazim disebut "*sui generis*". yakni badan peradilan yang hakimnya bukan berasal dari Mahkamah Agung, tetapi pejabat lain yang ditunjuk khusus karena kepakaran atau keahlian dalam bidangnya. Artinya ada perbedaan antara istilah peradilan di satu pihak dengan istilah pengadilan di lain pihak. Peradilan adalah fungsi mengadili atau proses yang ditempuh dalam mencari dan menemukan keadilan, sedangkan istilah pengadilan konotasinya adalah instansi resmi yang merupakan salah satu pelaksana fungsi mengadili yang dilengkapi oleh aparat resmi yang berprofesi sebagai hakim.

Dapat dikatakan bahwa yang menghakimi di pengadilan adalah orang orang yang benar benar profesinya sehari hari sebagai hakim, hal ini akan berbeda dengan peradilan non pengadilan, artinya yang menghakimi tidak mutlak seorang hakim tetapi dapat saja seorang pakar dibidang lain. Namun demikian puncak peradilan di Indonesia adalah Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga kasasi bagi semua proses peradilan yang ada di Indonesia.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga atau badan yang berbentuk "komisi" yang mempunyai tugas dan fungsi mengadili, hal ini dapat dilihat dari bentuk putusan KPPU yang bersifat menghukum maupun menetapkan terhadap permasalahan yang terkait dengan monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat melihat tugas dan fungsi KPPU tersebut, maka KPPU dapat dimasukkan sebagai lembaga peradilan yang berbentuk non pengadilan.

KPPU sebagaimana layaknya Komisi di beberapa negara, KPPU diberikan kewenangan dan tugas yang sangat luas meliputi wilayah eksekutif, yudikatif, legislatif, dan konsultatif. Kewenangan kewenangan tersebut menyebabkan komisi dapat dikatakan memiliki fungsi fungsi yang menyerupai lembaga konsultatif, yudikatif, legislatif maupun eksekutif, sehingga sering dikatakan bahwa komisi memiliki wewenang yang tumpang tindih karena

bertindak sebagai investigator (*investigative function*), penyidik, pemeriksa, penuntut (*prosecuting function*), pemutus (*adjudication function*) maupun fungsi konsultatif (*consultative function*). (Lubis, Santosa, Maulana Law Office, 2002: 2). Namun demikian ada yang berpendapat bahwa walaupun KPPU bukan lembaga judicial ataupun penyidik, tetapi KPPU adalah lembaga penegak hukum yang tepat untuk menyelesaikan masalah persaingan usaha karena peran multifungsi serta keahlian yang dimilikinya akan mampu mempercepat proses penanganan perkara (Syamsul Maarif, 2002: 13).

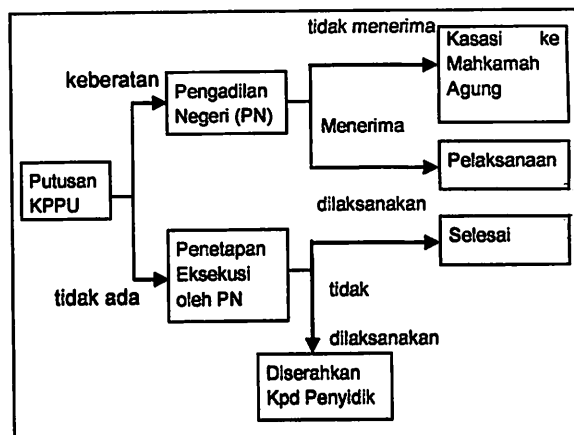
Komisi dapat dikatakan memiliki kewenangan yang menyerupai lembaga konsultatif dikarenakan salah satu tugas komisi adalah memberikan saran dan pertimbangan. kepada pemerintah dalam hal yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Adapun kewenangan komisi yang dianggap menyerupai lembaga yudikatif atau bahkan dapat dikatakan melebihi kewenangan lembaga yudikatif. Komisi untuk melakukan fungsi fungsi penyelidikan, serta memutus, bahkan menjatuhkan hukuman administratif atas perkara perkara yang diperiksanya termasuk memberikan sanksi pemberian ganti rugi kepada pihak yang dirugikan dan denda kepada pihak yang melanggar UU No. 5 Tahun 1999.

Kewenangan lain komisi yang dapat dikatakan menyerupai lembaga legislatif dikarenakan berdasarkan kewenangannya komisi dapat membuat pengaturan pengaturan yang tidak hanya berlaku internal, namun juga mengikat eksternal kepada publik. Pengaturan di sini, misalnya prosedur penyampaian laporan dan penanganan perkara yang diajukan kepada komisi, maupun pengaturan pengaturan lain yang bersifat mengikat.

Adapun kewenangan yang menyerupai lembaga eksekutif dapat dilihat pada kewenangan komisi untuk dapat melaksanakan atau mengeksekusi kewenangan yang diberikan oleh UU No. 5 Tahun 1999 serta peraturan pelaksanaannya termasuk pengaturan yang dibuat oleh komisi dalam rangka pengimplementasian hukum persaingan usaha di Indonesia.

Karena mempunyai fungsi yang sedemikian luas ini, maka KPPU sering ditafsirkan akan bertindak *ultra vires* (Black, Henry Campbell, 1990 : 1057). dan selalu akan berlindung dibalik ketentuan yang diberikan oleh UU. Hal ini yang kerap menjadi bahan perdebatan karena dianggap dapat mengakibatkan ketidak-pastian hukum dalam proses pemeriksaan dan proses memutus perkara yang diperiksa KPPU.



Gambar: Tahapan Proses Penyelesaian Sengketa Dalam Putusan KPPU

Sebenarnya sebagai perbandingan dapat dikaji penegakan hukum persaingan usaha di Amerika Serikat (*Antitrust Law*) dilakukan oleh dua instansi yaitu *the Federal Trade Commission* (FTC) dan *Antitrust Division of the Department of Justice* (DOJ AD).

The Federal Trade Commission dibentuk pada tahun 1914 berdasarkan *the Federal Trade Act* 1914. Menurut FTC Act 1914, FTC merupakan institusi yang memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan investigasi serta menindak pelanggaran atas *Antitrust Law*. Hukum Amerika Serikat menentukan bahwa FTC hanya bisa menangani pelanggaran *Antitrust Law* secara perdata dan tidak memiliki yuridiksi kriminal terhadap tindakan pidana pelanggaran ketentuan *Antitrust*. (Roger E. Meiners, 1998 : 2)

Sedangkan *Antitrust Division of the Department of Justice* (DOJ AD) dalam hal penanganan secara perdata atas pelanggaran hukum *Antitrust*, organ ini memiliki kewenangan yang sama dengan FTC. Untuk mencegah tumpang tindih dalam penanganan kasus; pelanggaran *Antitrust Law* secara perdata, maka FTC dan DOJ AD membagi yuridiksi mereka atas dasar jenis industri serta mengembangkan komunikasi intensif tentang penanganan kasus kasus pelanggaran ketentuan persaingan secara perdata.

Untuk penanganan kasus pelanggaran ketentuan persaingan dari sisi pidana (*criminal prosecutions*) hanya dapat dilakukan oleh DOJ AD, bukan oleh FTC, sehingga kemungkinan tumpang tindih kewenangan dalam penegakan hukum persaingan secara pidana tidak akan terjadi.

D. Penataan Kewenangan Kelembagaan Negara Berbasis Sistem Hukum Nasional

Merujuk pada pemahaman bahwa sistem hukum sebagai sebuah kesatuan heirarkis asas-asas, norma-norma, aturan-aturan, dan tradisi-tradisi hukum yang bersifat mengacu pada dirinya sendiri (*self-referrential*), bersifat tertutup, koheren, dan logis dengan UUD sebagai aturan dasar dan tertinggi (Hamstead Lord Llyod dan M.D.A. Freeman, 1985: 409-412; Donald E. Litowitz, 1997 : 22; Hans Kelsen, 1973 : 110-115; Joseph Raz, 1970 : 232). Maka konsepsi tentang sistem hukum ini dapat dipahami secara paralel dengan sistem ketatanegaraan yang merupakan perwujudan dari suatu UUD. Oleh karena itu, terdapat kaitan antara UUD, sistem ketatanegaraan, dan sistem hukum secara keseluruhan.

Konsepsi sistem tersebut menjadi kerangka acuan dalam memecahkan persoalan-persoalan dasar di bidang hukum yang mencakup perencanaan hukum (*legislation planning*), proses pembentukan hukum (*law making process*), penegakan hukum (*law enforcement*) dan kesadaran hukum (*law awareness*). Kesadaran hukum (*law awareness*) ini dipahami sebagai bagian budaya dari budaya hukum (*legal culture*). Dengan demikian sistem hukum nasional menyerap sistem nilai yang terdiri atas sejumlah nilai yang saling berkaitan yang bersumber dari pandangan hidup bangsa Indonesia, sehingga merupakan sisitem hukum yang serasi dengan perasaan keadilan dan cita-cita hukum, serasi dengan pandangan mengenai keadilan (*sence of justice*).

Menata sistem hukum nasional yang menyeluruh dan terpadu dengan mengakui dan menghormati hukum agama dan hukum adat serta memperbarui perundang-undangan warisan kolonial dan hukum nasional yang diskriminatif, termasuk ketidakadilan gender dan ketidaksesuaian dengan tuntutan reformasi melalui program legalisasi (*Black's Law Dictionary*, 1999: 1464; Bellefroid, 1952: 14; Mariam Darus Badruzaman, 1997: 15). Sistem hukum nasional yang dijiwai Pancasila dan bersumber pada hukum positif tertinggi yaitu UUD 1945 dan perubahan UUD sebagai '*the supreme law of the land*', yang mampu menjamin kepastian, ketertiban, penegakan dan perlindungan hukum, yang berintikan keadilan dan kebenaran. (Archibald Cox, 1979: 13).

Sistem adalah himpunan unsur-unsur yang saling mempengaruhi, untuk mana hukum tertentu menjadi berlaku. Hukum positif tersusun dalam suatu tatanan, mulai dari hukum dasar sampai hukum yang paling konkret dan individual, harus bersumber pada tata nilai yang mengandung

penilaian-penilaian etis. Nilai-nilai tersebut terdapat pada norma dasar yang menjadi pengikat susunan norma-norma positif sebagai satu kesatuan. Menurut Hans Kelsen, "*An 'order' is a system of rules. Law is not, as it is sometimes said, a rule. It is a set of rules having the kind of unity we found by a system*" (Hans Kelsen, 1973: 110-111). Hukum adalah seperangkat peraturan perundang-undangan yang mengandung semacam kesatuan atau daya pengikat yang dipahami sebagai suatu sistem. UUD 1945 dan Perubahan UUD, serta segala peraturan perundang-undangan penjabaran dan pelaksanaannya, juga memiliki kesatuan atau daya pengikat bangsa Indonesia sebagai suatu sistem dalam negara (Subekti, 1979: 12).

Unsur-unsur penting mengenai sistem, yaitu (i) himpunan bagian-bagian (*set of elements or part*); (ii) bagian-bagian itu saling terkait (*interrelated parts*); (iii) masing-masing bagian bekerja secara mandiri dan bersama-sama, satu sama lain saling mendukung (*working independently and jointly*); (iv) semuanya ditujukan pada pencapaian tujuan bersama atau tujuan sistem itu (*in pursuit of common objectives of the whole*); (v) terjadi di dalam lingkungan yang rumit atau kompleks (*within a complex environments*) (William A. Shrode and Voich Jr., 1974: 10).

Dengan demikian hukum nasional merupakan suatu sistem karena terdiri atas, (a) sejumlah unsur atau komponen yang selalu pengaruh-mempengaruhi dan terkait satu sama lain oleh satu atau beberapa asas; (b) asas utama yang mengkaitkan semua unsur atau komponen hukum nasional itu ialah Pancasila dan UUD 1945, disamping asas hukum lain yang berlaku di dalam dan bagi disiplin hukum tertentu; (c) semua unsur atau komponen itu terpaut dan terorganisasi menurut suatu struktur atau pola yang tertentu, sehingga senantiasa saling pengaruh mempengaruhi.

Di antara sub-sub sistem hukum sebagai keseluruhan dalam sistem hukum nasional, satu sama lain berkaitan dalam hubungan yang harmonis, dalam arti selaras, serasi, seimbang dan konsisten serta tidak berbenturan, oleh karena memiliki asas yang terintegrasi dan dijiwai Pancasila serta bersumber pada UUD 1945. Sesuai dengan lingkup peraturannya, aturan-aturan hukum dikelompokkan menjadi kelompok bidang hukum tertentu yang selanjutnya dapat dibagi menjadi sub-sub sistem yang memiliki asas yang terintegrasi sehingga harmonis, selaras, serasi, seimbang dan konsisten.

Dengan pendekatan sistem dapat digunakan sebagai kerangka dan alur berpikir dengan pendekatan sistem (*system approach*) untuk

menelaah dan melihat kedudukan setiap sub-sistem dan permasalahan dalam kerangka sistem hukum nasional di Indonesia. (M. Solly Lubis, 2002: 7-8).

Jika hukum didefinisikan sebagai sistem konseptual aturan hukum dan putusan hukum, maka hukum sebagai suatu produk kesadaran hukum, yang terdiri atas suatu keseluruhan aturan hukum dan putusan hukum yang saling berkaitan, yang berlaku dalam suatu masyarakat tertentu. Unsur-unsur yang mewujudkan sistem hukum, adalah unsur idiil (*het ideeële element*), unsur operasional (*het optionele element*), dan unsur aktual (*het actuele element*). Unsur idiil, terbentuk oleh sistem makna dan hukum yang terdiri atas aturan-aturan, norma-norma dan asas. Unsur operasional, terdiri atas keseluruhan organisasi-organisasi dan lembaga-lembaga yang didirikan dalam suatu sistem hukum, termasuk di dalamnya para pejabat yang berwenang, yang berfungsi dalam kerangka suatu organisasi atau lembaga tersebut. Unsur aktual, adalah keseluruhan putusan-putusan dan perbuatan-perbuatan konkret yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari para pejabat yang berwenang maupun dari para warga masyarakat di dalam sistem hukum tersebut. (J.J. Bruggink, 1993: 95-97). Artinya bahwa sistem hukum suatu negara pada hakekatnya merupakan perpaduan antara teori hukum pada umumnya dengan cara kelompok manusia membentuk bangsa bernegara dalam mengorganisir "pengaturan dirinya" melalui organisasi negaranya.

E. Simpulan

Mengingat semakin banyaknya kelembagaan negara yang berimplikasi pada potensi sengketa kewenangan kelembagaan negara, maka diperlukan perumusan langkah ideal dalam penataan sistem hukum nasional. Penataan dimaksud sebagai upaya menyelaraskan, menyeraskan, menyesuaikan, menyeimbangkan dan konsistensi unsur-unsur sistem hukum dalam rangka mengintegrasikan berbagai sistem hukum, sehingga tersusun dalam satu tatanan yang harmonis satu sama lain dalam kerangka sistem hukum nasional. Dalam rangka menata sistem hukum nasional secara menyeluruh dan terintegrasi demikian itu, dilakukan dengan meletakkan pola pikir penataan sistem hukum nasional yang dijiwai Pancasila dan bersumber pada UUD 1945 dan Perubahan UUD. Dengan demikian, upaya penataan sistem hukum nasional merupakan '*conditio sine qua non*' bagi terjaminnya kepastian hukum, ketertiban hukum, penegakan hukum dan perlindungan hukum yang berintikan keadilan dan kebenaran.

Penataan dilakukan dengan mengacu pada potensi masalah dalam penyelesaian sengketa kelembagaan negara, sehingga penataan kelembagaan negara dalam rangka sistem hukum Indonesia pada hakekatnya ialah membangun sistem hukum yang sesuai dan mampu menjadi wadah dari ide ide ataupun gagasan gagasan yang mendasari hasrat bernegara menuju masyarakat yang diidam idamkan.

Daftar Pustaka

- Archibald Cox. 1979. *The Role of The Supreme Court In American Government*. Oxford: Oxford University Press.
- A. Tohari Ahsin. 2004. *Komisi Yudisial & Reformasi Peradilan*, Cetakan Pertama. Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat - Elsam.
- Bellefroid. 1952. *Inleiding tot de Rechtswetenschap in Nederland*. Utrecht: Dekker & van Vegt Nijmegen.
- Bryan A. Garner. 1999. *Black's Law Dictionary*, Seventh Edition. St Paul, Minn: West Group.
- Competition Partnership For Business. t.t. *Peran Lembaga Peradilan Dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha*
- Donald E. Litowitz. 1997. *Postmodern Philosophy and Law*. Kansas: Kansas University Press
- Hans Kelsen. 1973. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell
- _____. 1978. *Pure Theory of Law*. Berkeley: University of California Press
- _____. (Terj Soemardi). 1995. *Teori Hukum Murni: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai ilmu Hukum Empirik Deskriptif*, cet. 1. Jakarta: Rimdi Press
- Hamstead Lord Llyod and M.D.A. Freeman. 1985. *Llyod's Introduction to Jurisprudence*. London: Stevens & Sons.

- Henry Campbell Black. 1990. *Black's Law Dictionary, Definition of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, Ancient and Modern*. St. Paul Minnesota: West Publishing Co.
- J.J Bruggink. 1993. *Rechtsreflecties, Grondbegrippen uit de Rechtstheorie*. Deventer: Kluwer.
- Joseph Raz. 1970. *The Concept of a legal System*. Oxford: Oxford University Press.
- Ludwig von Bertalanffy. 1972. *General System Theory, Foundations, Development, Applications*. New York: George Braziller.
- Mariam Darus Badruzaman. 1997. *Mencari Sistem Hukum Benda Nasional*. Bandung: Alumni
- M. Solly Lubis. 1987. *Pembahasan UUD 1945*. Bandung: Alumni
- _____. 2002. *Sistem Nasional*. Bandung: Mandar Maju
- Roger E Meiners. 1998. *US Department of Justice Antitrust Division, Antitrust Enforcement and the Consumer*. Washington, D.C.
- Santosa, Maulana, Lubis Law Office. 2002. *Kumpulan Dokumen Publik*. Juni 2002.
- Subekti. 1979. Beberapa Pemikiran Mengenai Sistem Hukum Nasional yang Akan Datang. *Makalah Seminar Hukum Nasional IV*.
- Syamsul Maarif. 2002. "Tantangan Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia". *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 19, Mei Juni 2002.
- Tatang M Amirin. 2001. *Pokok-Pokok Teori Sistem*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Victor M. Schchikvadze Cs. 1971. *The System of Socialist Law, International Encyclopaedia of Comparative Law*.
- William A Shrode and Jr. Dan Voich. 1974. *Organization and Management: Basic System Concepts*. Malaysia: Irwin Book Co.

KEDUDUKAN QANUN DI ACEH DALAM TINJAUAN HUKUM TATA NEGARA

Moh. Fauzi

Abstract

The existence of Qanun (as like local regulation) in Aceh recognized juridically in Indonesia regulation as special local regulation. This special existence caused its authority which given by law, not on Qanun itself. To review Qanun's legality is not from hierarki of law theory (stufenbau des recht), but based on authority of Qanun and its content that given by law according to implementation of special autonomy and or governance of Aceh. On this basis, the type and amount of punishment in Qanun not bound by the rules for regulation in other areas, as long as its substance is an authority given by law. This special existence of Qanun caused by delegation of authority due to the legal autonomy.

Keywords: Qanun Aceh, Indonesia regulation

A. Pendahuluan

Tuntutan pelaksanaan Syari'at Islam di Provinsi Aceh (Nanggroe Aceh Darussalam/NAD) sebagai bagian mata rantai diskursus ideologi negara pada skala nasional, dipenuhi Pemerintah RI dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh (UU Keistimewaan), Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus sebagai Provinsi NAD (UU NAD), dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU PA).

Kewenangan yang diberikan kepada Provinsi Aceh tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan melakukan legislasi yang menghasilkan Perda (Peraturan Daerah) yang dalam perkembangannya disebut *Qanun* (Dinas Syari'at Islam Provinsi NAD, 2004 : 15). Di antara Perda atau *Qanun* yang telah dihasilkan terkait pelaksanaan Syari'at Islam adalah Perda Nomor 5 Tahun 2000 tentang Pelaksanaan Syari'at Islam, *Qanun* Nomor 10 Tahun 2002 tentang Peradilan Syari'at Islam, *Qanun* Nomor 11 Tahun 2002 tentang pelaksanaan Syari'at Islam bidang 'aqidah, 'ibadah, dan syi'ar Islam, *Qanun* Nomor 12 Tahun 2003 tentang Minuman *Khamar* dan Sejenisnya, *Qanun* Nomor 13 Tahun 2003 tentang *Maisir* (Perjudian), dan *Qanun* Nomor 14 Tahun 2003 tentang *Khalwat* (Mesum), dan amandemen ketiga *Qanun Jinayat* (*Khamar*, *Maisir*, dan *Khalwat*) menjadi *Qanun* tentang Hukum *Jinayat* (*Harian Aceh*, 6 Agustus 2009).

Berbagai peraturan perundang-undangan tersebut menjadi payung hukum pelaksanaan Syari'at Islam di Provinsi NAD. Substansi yang terkandung di dalamnya adalah pemberian kewenangan kepada NAD untuk menyelenggarakan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan

Syari'at Islam (Pasal 4, ayat [1–2] UU No. 44 Tahun 1999 jo. Pasal 16 ayat [2] huruf a UU No. 11 Tahun 2006), adanya *Mahkamah Syari'iyah* yang diberi tambahan kewenangan menangani perkara pidana yang pengaturan hukum material dan hukum formal-nya diserahkan kepada *Qanun* (Pasal 25 dan 26 UU No. 18 Tahun 2001 jo. Pasal 125, 128 ayat [3–4], dan 132 ayat [1] UU No. 11 Tahun 2006), dan kewenangan *Qanun jinayat* untuk mengatur jenis dan besarnya hukuman tanpa terikat batasan yang berlaku bagi selain *Qanun jinayat* (Pasal 241 ayat [4] UU No. 11 Tahun 2006), (Dinas Syari'at Islam Provinsi NAD, 2004 : 4, 29–30).

Pemberian kewenangan pelaksanaan Syari'at Islam di Provinsi NAD melalui pelimpahan wewenang kepada *Qanun* tersebut menarik untuk dikaji beserta implikasi yuridisnya. Permasalahan yang dikaji adalah kedudukan *Qanun* di Aceh dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, Jenis dan Kadar Hukuman dalam *Qanun*.

B. Kedudukan Qanun NAD dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Dalam konteks pelaksanaan Syari'at Islam di Provinsi NAD, term *Qanun* muncul pertama kali di dalam Pasal 31 ayat (1) dan (2) UU No. 18 Tahun 2001: "(1) Ketentuan pelaksanaan Undang-Undang ini yang menyangkut kewenangan Pemerintah (Pusat, pen.) ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. (2) Ketentuan pelaksanaan Undang-Undang ini yang menyangkut kewenangan Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam ditetapkan dengan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam" (Dinas Syari'at Islam Provinsi NAD, 2004 : 31). Pengertian *Qanun* sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 8, UU No. 18 Tahun 2001 adalah: "Qanun Provinsi Nanggroe Aceh